



Leistungsempfänger und Bezugsverläufe in der Grundsicherung sind sehr heterogen

Kerstin Bruckmeier, Katrin Hohmeyer, Torsten Lietzmann

Dass Menschen in Hartz IV landen, kann viele Gründe haben. Langzeitarbeitslosigkeit ist nur einer davon. Das Ziel, möglichst viele Menschen wieder aus der Grundsicherung herauszuholen, lässt sich daher nur mit passgenauen Lösungen erreichen. Für die Weiterentwicklung der Grundsicherung sind daher nicht nur die unterschiedlichen Problemlagen der Menschen, sondern auch die zahlreichen Wechselwirkungen mit anderen staatlichen Leistungen und dem Arbeitsmarkt relevant.

Die Zahl der Menschen, die Leistungen aus der Grundsicherung beziehen, erreichte im Jahr 2006 mit knapp 7,2 Millionen ihren bisher höchsten Stand. Seitdem ist sie tendenziell zurückgegangen, wenngleich in den letzten Jahren nur noch langsam (siehe Abbildung 1). Ende 2017 lebten noch etwa 6 Millionen Menschen von der Grundsicherung.

Deutlicher hat sich die positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt in der Entwicklung der Zahl der [Arbeitslosen](#) in der Grundsicherung niedergeschlagen: Sie fiel zwischen 2007 und

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/leistungsempfaenger-und-bezugsverlaeufe-in-der-grundsicherung-sind-sehr-heterogen/> | 1

2017 von 2,5 auf 1,7 Millionen. Mehr als die Hälfte aller [erwerbsfähigen](#) Leistungsbeziehenden ist nicht als arbeitslos registriert. Zu dieser Gruppe gehören neben [erwerbstätigen](#) Hilfebedürftigen insbesondere Menschen, die Kinder oder Angehörige betreuen, oder an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen. Der Anteil dieser Gruppe stieg zwischen 2007 und 2017 von 53 auf 62 Prozent. Die Zahl der Kinder, die in einer [Bedarfsgemeinschaft](#) leben, hat in den letzten Jahren ebenfalls zugelegt.

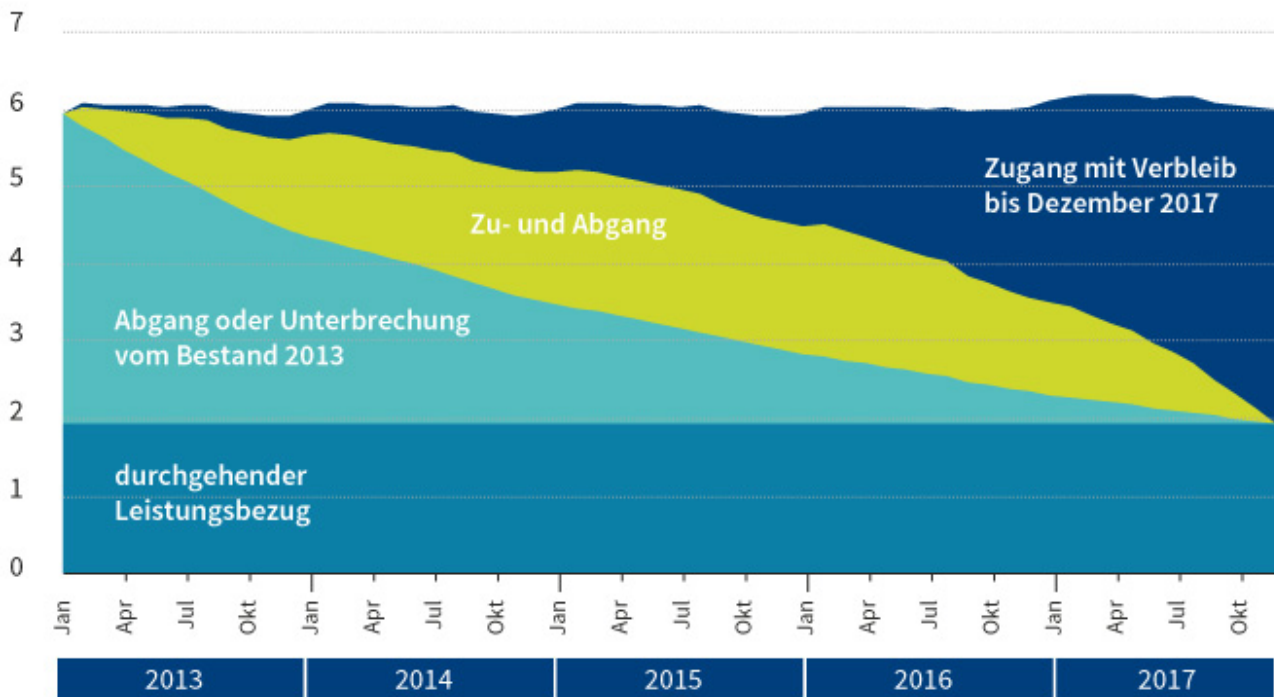
Die individuelle Dauer des Leistungsbezugs variiert stark

Die Entwicklung der Grundsicherung hängt nicht nur von der Arbeitsmarktentwicklung ab, denn Leistungsbezug ist nicht per se mit Arbeitslosigkeit gleichzusetzen. Vielmehr unterstützt die Grundsicherung Menschen in ganz unterschiedlichen Lebenslagen, zum Beispiel Alleinerziehende, kinderreiche Familien oder Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen. Entsprechend unterschiedlich ist die individuelle Dauer des Leistungsbezugs. Ende 2017 bezogen knapp zwei Millionen Personen seit fünf Jahren durchgehend Leistungen aus der Grundsicherung (siehe Abbildung 1, untere Fläche). Dagegen konnten vier Millionen Personen, die Anfang 2013 im Leistungsbezug waren, diesen bis Ende 2017 verlassen oder zumindest unterbrechen (türkise Fläche).

Quelle:

Abb. 1: Bestand und Fluktuation in der Grundsicherung (SGB II), 2013-2017

Personen in Mio.



Lesebeispiel: Die obere Fläche enthält Personen, die nach dem Januar 2013 (wieder) in den Leistungsbezug gekommen und dort bis mindestens Ende 2017 verblieben sind.

Quelle: Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, Nürnberg, April 2018, Daten mit einer Wartezeit von bis zu 3 Monaten, eigene Berechnungen. © IAB

Ältere und Alleinerziehende bleiben überdurchschnittlich lange in der Grundsicherung

Eine differenzierte Betrachtung des Leistungsbezugs zeigt, dass verschiedene Bevölkerungsgruppen unterschiedlich lange in der Grundsicherung verbleiben. Von den erwerbsfähigen Personen, die zwischen 2007 und 2011 erstmals Leistungen erhalten hatten, gelang es rund 45 Prozent nicht, die Grundsicherung innerhalb eines Jahres wieder zu verlassen (siehe Tabelle). Nach drei Jahren waren immer noch rund 22 Prozent auf die Grundsicherung angewiesen. Besonders Ältere und Alleinerziehende beziehen überdurchschnittlich lange Leistungen: In beiden Gruppen waren es nach drei Jahren noch etwa 30 Prozent.

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/leistungsempfaenger-und-bezugsverlaeuft-in-der-grundsicherung-sind-sehr-heterogen/> | 3

Tabelle: Anteil der Personen im Grundsicherungsbezug nach Alter und Haushaltstyp in Prozent

	Anteil im Bezug nach ...	
	12 Monaten	36 Monaten
Gesamt	44,9	21,8
Alter in Jahren		
< 25	42,8	18,5
25-34	39,8	17,4
35-44	45,3	22,9
45-54	48,3	26,9
55+	56,8	30,2
Haushaltstyp		
Single	43,8	20,9
Paare ohne Kinder	44,0	21,5
Paare mit Kindern	44,6	21,7
Alleinerziehende	57,5	29,1
Sonstige	40,6	20,5

Anmerkung: Erstzugänge von Haushaltsvorständen und deren Partner bzw. Partnerin in den SGB-II-Leistungsbezug in den Jahren 2007 bis 2011

Quelle: Stichprobe Integrierter Grundsicherungsbiografien (SIG). Eigene Berechnungen. © IAB

Diese beiden Gruppen stehen zugleich exemplarisch für die ganz unterschiedlichen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Herausforderungen, die in der Grundsicherung bewältigt werden müssen. Bei Älteren sind häufig gesundheitliche Einschränkungen von größerer Bedeutung. In diesen Fällen kann beispielsweise eine (verstärkte) Kooperation mit Anbietern von Gesundheitsleistungen angezeigt sein, um zunächst die Beschäftigungsfähigkeit Älterer zu verbessern. Ältere Leistungsbeziehende fallen nach Analysen des IAB besonders häufig in die Zielgruppe des [sozialen Arbeitsmarktes](#), der Personen mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit ein Angebot macht.

Bei Alleinerziehenden hingegen ist neben der Unterstützung durch Qualifizierung und Vermittlung vor allem die Vereinbarkeit von Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit eine wichtige Voraussetzung für die Arbeitsmarktintegration. Hier ist auf der lokalen Ebene eine

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/leistungsempfaenger-und-bezugsverlaeuft-in-der-grundsicherung-sind-sehr-heterogen/> | 4

enge Kooperation mit Kommunen und anderen Trägern von Kinderbetreuungseinrichtungen vonnöten.

Viele Grundsicherungsbeziehende nehmen ein Beschäftigungsverhältnis auf,....

Neben Gruppen, deren Beschäftigungsfähigkeit aus verschiedenen Gründen zumindest vorübergehend eingeschränkt ist, gibt es viele Leistungsbeziehende, die relativ schnell wieder am ersten Arbeitsmarkt Fuß fassen können. Damit endet jedoch nicht automatisch auch der Leistungsbezug. Letzteres hängt vielmehr von der Länge der Arbeitszeit, der Lohnhöhe, der Größe des Haushalts und weiteren Einkommensquellen im Haushalt ab.

Die Erwerbsbeteiligung von Grundsicherungsbeziehenden ist durchaus hoch: So nahm im Jahr 2013 knapp eine Million vormals erwerbsloser Bezieher eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf. Allerdings hat nur gut die Hälfte von ihnen auch den Leistungsbezug für mindestens einen Monat verlassen. Dies zeigt eine als [IAB-Kurzbericht 2/2018](#) erschienene Analyse. Zwei Fünftel der Beschäftigungen umfassten [Helfertätigkeiten](#). Und etwa vier Fünftel der Vollzeitbeschäftigungen entfielen auf den Niedriglohnsektor (für Teilzeitbeschäftigungen liegen keine entsprechenden Daten vor).

...das aber häufig nur von kurzer Dauer ist.

Zudem sind diese Beschäftigungsverhältnisse oft von kurzer Dauer: Im Jahr 2013 endete fast die Hälfte nach weniger als sechs Monaten. Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung haben es besonders schwer, längerfristig in Beschäftigung zu bleiben.

Tatsächlich gibt es eine relativ große Gruppe von Menschen, die häufig zwischen Arbeitslosigkeit und Kurzeitjobs wechseln. Dies mag folgende Zahl illustrieren: 45 Prozent der Leistungsbeziehenden, die 2013 eine beitragspflichtige Tätigkeit aufnahmen, kamen damit innerhalb von fünf Jahren auf fünf oder mehr beitragspflichtige Beschäftigungsverhältnisse.

Die Arbeitsmarktperspektiven dieser Gruppe dürften sich nicht zuletzt angesichts des digitalen Wandels kaum verbessern. Daher erscheint es sinnvoll, so stark wie möglich in die Qualifikation dieser Menschen zu investieren, damit sie perspektivisch auch anspruchsvollere Tätigkeiten ausüben können (lesen Sie hierzu auch eine als [IAB-Stellungnahme 01/2017](#) erschienene Analyse von Britta Matthes und Enzo Weber).

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/leistungsempfaenger-und-bezugsverlaeuft-in-der-grundsicherung-sind-sehr-heterogen/> | 5

Ein weiterer möglicher Ansatzpunkt zur Stabilisierung von Beschäftigungsverhältnissen ist die Nachbetreuung von Personen, die eine Beschäftigung aufgenommen haben. Dieser Ansatz wurde vom Gesetzgeber bereits erkannt. Seit August 2016 können Leistungsbezieher bis zu sechs Monate, nachdem sie eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen haben, auf freiwilliger Basis nachbetreut werden. Dies ist auch möglich, wenn sie keine Leistungen mehr beziehen. Eine Analyse der Inanspruchnahme und Wirksamkeit steht noch aus.

Wege durch die Grundsicherung sind sehr unterschiedlich

In der Grundsicherung ist der Bogen zwischen eingeschränkter Beschäftigungsfähigkeit und gelungener Arbeitsmarktintegration weit gespannt. Entsprechend unterschiedlich verlaufen daher die Wege durch die Grundsicherung, wie eine Analyse von Kerstin Bruckmeier und Koautoren aus dem Jahr 2019 zeigt.

So gibt es einerseits eine große Gruppe, die lange im Leistungsbezug verbleibt und kaum am Arbeitsmarkt aktiv wird. Von allen Personen zwischen 25 und 60 Jahren, die zwischen 2007 und 2009 erstmals Leistungen bezogen haben, konnte etwa ein Drittel in den darauffolgenden drei Jahren den Leistungsbezug nicht verlassen und trat gleichzeitig kaum am Arbeitsmarkt in Erscheinung. Häufig handelte es sich dabei um ältere Personen ohne beruflichen Abschluss.

Daneben gibt es weitere, gut voneinander abgrenzbare Gruppen. Etwa 15 Prozent der betrachteten Personen verblieben zwar während des dreijährigen Beobachtungszeitraums, zum Teil mit kurzen Unterbrechungen, mit durchschnittlich 19 Monaten lange im Leistungsbezug. Sie wechselten in diesem Zeitraum jedoch zwischen Phasen von Erwerbslosigkeit, Erwerbstätigkeit und der Teilnahme an Maßnahmen. Gut der Hälfte gelang innerhalb dieser drei Jahre der Ausstieg aus dem Leistungsbezug, häufig mit einer Vollzeitbeschäftigung.

Dies zeigt: Eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration gelingt bei einem Teil der Betroffenen nicht sofort. Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung und niedrigschwellige Beschäftigungsmöglichkeiten bieten gleichwohl die Chance, die Beschäftigungsfähigkeit dieser Personen zu erhalten oder zu fördern. Neben der Arbeitsmarktintegration geht es also gerade bei dieser Gruppe auch um Stabilität und Umfang von Beschäftigung.

Den Gegenpol zu den Langzeitbezieherinnen und -bezieher bilden Personen, die den

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/leistungsempfaenger-und-bezugsverlaeuft-in-der-grundsicherung-sind-sehr-heterogen/> | 6

Leistungsbezug dank Vollzeitbeschäftigung bereits nach kurzer Zeit verlassen können. Dies gelang von den in der IAB-Studie betrachteten Personen immerhin fast jeder vierten (23 Prozent). In dieser relativ arbeitsmarktnahen Gruppe sind Männer, Hochgebildete und Jüngere überdurchschnittlich vertreten. Die Grundsicherung sichert hier häufig einen nur vorübergehenden Einkommensausfall ab, wenn zum Beispiel keine Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung bestehen. Daneben gibt es eine kleinere Gruppe (10 Prozent), der auch mit einer Teilzeitbeschäftigung der Ausstieg aus dem Leistungsbezug gelingt. Häufig handelt es sich um Frauen, die bereits bei Eintritt in den Leistungsbezug beschäftigt waren und bedürftig wurden, weil sich der Arbeitsmarktstatus des Partners geändert hatte.

Der Anteil der Personen, die trotz Erwerbstätigkeit länger im Leistungsbezug verbleiben, beträgt 13 Prozent. Die meisten von ihnen sind geringfügig beschäftigt. Vollzeitbeschäftigte mit langem Leistungsbezug machen hingegen nur zwei Prozent aus. Es handelt sich also, anders als in der öffentlichen Debatte mitunter unterstellt wird, beileibe nicht um ein Massenphänomen.

Ebenso wie bei den Personen, die aufgrund einer Beschäftigung die Grundsicherung wieder verlassen, zeigen sich auch hier deutlich geschlechtsspezifische Unterschiede. 72 Prozent derjenigen, die längerfristig Leistungen beziehen und in Teilzeit arbeiten, sind Frauen. Bei denen, die geringfügig beschäftigt sind, liegt ihr Anteil bei 62 Prozent. Viele von ihnen übten diese Beschäftigung bereits beim Eintritt in die Grundsicherung aus. Unter den vollzeitbeschäftigten Leistungsbeziehern beträgt der Anteil der Frauen dagegen nur 37 Prozent.

Obwohl der Aktivierungsansatz des Gesetzgebers prinzipiell unabhängig vom Geschlecht gilt, bestehen geschlechtsspezifische Rollenverteilungen bei der Erwerbsbeteiligung also auch im Grundsicherungsbezug fort. Es ist daher eine wichtige Aufgabe der Grundsicherung, Beschäftigungshemmnisse, die typischerweise Frauen betreffen, abzubauen. Die Erwerbsbeteiligung beider Partner in Paarhaushalten zu stärken, ist überdies ein Mittel, um auch längerfristig drohende Armutslagen zu vermeiden oder zumindest abzumildern.

Fazit

Die [Grundsicherung für Arbeitsuchende](#) ist in Deutschland ein System zur letzten sozialen Absicherung von verschiedensten Personengruppen in schwieriger finanzieller Lage. Dazu gehören bei weitem nicht nur Langzeitarbeitslose. So beziehen auch Erwerbstätige mit niedrig entlohnten und wenig stabilen Beschäftigungen Leistungen. Zu den Beziehern gehören Alleinerziehende und kinderreiche Familien, Migrantinnen und Migranten sowie

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/leistungsempfaenger-und-bezugsverlaeuft-in-der-grundsicherung-sind-sehr-heterogen/> | 7

Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen.

Die Grundsicherung wurde seit ihrem Bestehen immer wieder weiterentwickelt. So gab es immer wieder Initiativen, um bestimmte Empfängergruppen besser zu unterstützen – nicht zuletzt in Anbetracht der Erkenntnis, dass „klassische“ Arbeitsmarktpolitik nicht allen Problemlagen gleichermaßen gerecht werden kann.

Das in diesem Jahr in Kraft getretene [Teilhabechancengesetz](#) ist eine sinnvolle Ergänzung für diejenige Gruppe von Leistungsbeziehenden, deren Chancen auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt mittelfristig sehr gering sind. Damit wurde anerkannt, dass nicht alle Leistungsbeziehenden eine realistische Chance auf eine reguläre Beschäftigung haben.

In die richtige Richtung gehen auch Ansätze, die Qualität und Stabilität von Beschäftigungsverhältnissen zu verbessern, die aus der Grundsicherung heraus aufgenommen werden – auch wenn dies unter Umständen zu Lasten kurzfristiger Integrationserfolge geht. Hier ist vor allem eine stärkere Fokussierung auf Investitionen in die Qualifikation der Betroffenen zu nennen. Sinnvoll ist zudem die Nachbetreuung von Beschäftigten, die aus dem Leistungsbezug ausscheiden. Die Grundsicherung bietet Gruppen mit unterschiedlichsten Ausgangsbedingungen am Arbeitsmarkt im Rahmen des Aktivierungsansatzes eine Absicherung „aus einer Hand“. Dabei geht es darum, finanzielle Leistungen mit aktiver Arbeitsmarktpolitik und sozialen Dienstleistungen zusammenzubringen.

Alle diese Leistungen bei einer Anlaufstelle zu bündeln, ist angesichts der Heterogenität der Empfängergruppen angemessen, wenn eine grundsätzliche Arbeitsmarktorientierung aufrechterhalten werden soll, und einem fragmentierten Angebot vorzuziehen.

Allerdings ist es auch eine große Herausforderung, angemessene Angebote für die verschiedensten Problemlagen bereitzustellen. Wesentlich sind an dieser Stelle zwei Aspekte: Zum einen braucht es Angebote, die über klassische Arbeitsmarktpolitik hinausgehen. Dies setzt eine gute Vernetzung mit lokalen Institutionen, die soziale, gesundheitliche und familiäre Dienstleistungen anbieten, voraus. Zum zweiten ist der Leistungsbezug nicht immer in der individuellen Erwerbslosigkeit begründet, sondern hängt auch von der Erwerbstätigkeit anderer Haushaltsmitglieder und Betreuungsaufgaben ab. Dementsprechend muss eine Unterstützung den gesamten Haushalt nicht nur finanziell absichern, sondern dessen Erwerbspotenzial nutzen und in der Haushaltskonstellation begründete Hemmnisse abbauen.

Innerhalb einer Reformdebatte sollte es daher auch darum gehen, wie man in der Grundsicherung angemessene Angebote für verschiedenen Gruppen bereitstellen kann und

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/leistungsempfaenger-und-bezugsverlaeuft-in-der-grundsicherung-sind-sehr-heterogen/> | 8

wie das Verhältnis von Fördern und Fordern für einzelne Gruppen wie Ältere, Geringverdienende und Familien ausgestaltet werden muss, um die Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen und Bedürftigkeit möglichst dauerhaft zu überwinden.

Literatur

Bruckmeier, Kerstin; Hohmeyer, Katrin (2018): [Arbeitsaufnahmen von Arbeitslosengeld-II-Empfängern: Nachhaltige Integration bleibt schwierig](#). IAB-Kurzbericht Nr. 2.

Bruckmeier, Kerstin; Lietzmann, Torsten; Saile, Anna-Theresa (2019): Welfare dynamics and employment: Heterogeneous paths through means-tested basic income in Germany (im Erscheinen). Journal of Social Policy.

Eggs, Johannes; Trappmann, Mark; Unger, Stefanie (2014): [Grundsicherungsempfänger und Erwerbstätige im Vergleich: ALG-II-Bezieher schätzen ihre Gesundheit schlechter ein](#). IAB-Kurzbericht Nr. 23.

Hohmeyer, Katrin; Lietzmann, Torsten (2019): Persistence of welfare receipt and unemployment in Germany. Determinants and duration dependence (im Erscheinen). Journal of social policy.

Lietzmann, Torsten; Kupka, Peter; Ramos Lobato, Philipp; Trappmann, Mark; Wolff, Joachim (2018): [Sozialer Arbeitsmarkt für Langzeiterwerbslose: Wer für eine Förderung infrage kommt](#). IAB-Kurzbericht Nr. 20.

Matthes, Britta; Weber, Enzo (2017): [Veränderungen der Arbeitswelt. Zu den Auswirkungen der Digitalisierung und des demografischen Wandels für Geringqualifizierte](#). IAB-Stellungnahme, 01/2017, Nürnberg, 8 S.

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/leistungsempfaenger-und-bezugsverlaeuft-in-der-grundsicherung-sind-sehr-heterogen/> | 9